



Heureux ceux qui jouissent d'un policier gradé à proximité.

Pierre Demonque

LA POLICE DE PROXIMITÉ

UNE RÉVOLUTION CULTURELLE À MENER TRANQUILLEMENT

La nouvelle police de proximité mise en œuvre par le ministère de l'Intérieur fait l'objet d'une « Charte », reproduite sur un dépliant plastifié qui en a permis une ample diffusion. C'est ainsi que tout un chacun peut prendre connaissance de son article 9, qui mérite d'être cité en entier :

Article 9 : Une information régulière :

« Les objectifs de l'action de la police de proximité, les résultats obtenus, les explications nécessaires à la bonne compréhension de l'exercice de ses missions sont régulièrement portés à la connaissance des différentes catégories de population selon les moyens les plus appropriés. »

C'est ainsi que, en application de cette Charte tout juste édictée, le ministère de l'Intérieur vient de donner une large publicité au rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la police de proximité produit par les services d'inspection du ministère. Bénéficiant ainsi d'une information précise, sûre et complète, la presse nationale a pu donner à son tour une information de qualité, équilibrée, qui a mis en exergue les aspects positifs de la réforme en cours, sans en cacher pour autant les difficultés, et, ici ou là, les insuffisances. Ces dernières ont fait l'objet d'analyses plus fouillées, à l'issue desquelles un programme de réajustement vient d'être mis au point par la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP), en charge de la réforme.

Tel eut pu être le premier paragraphe de cet article... Il faut malheureusement le démentir aussitôt. La Charte de la police de proximité existe bien, le texte de l'article 9 est authentique, et l'Inspection générale de la police nationale a en effet produit fin avril 2001 une « évaluation de la police de proximité » riche d'enseignements. Mais ce rapport, comme les précédents, a été immédiatement couvert du plus épais secret. En conséquence, la presse n'en a eu connaissance que par des « fuites ». Celles-ci ne sont pas l'œuvre, on s'en doute, des plus fermes partisans de cette réforme, ni du gouvernement qui la met en œuvre. De surcroît, le journaliste en possession de données tamponnées « confidentielles » cherche par hypothèse ce qui peut

bien leur conférer ce statut. Conséquence inéluctable de ces deux propriétés, l'information que l'on a tenté de dissimuler sort sous la forme la plus caricaturale, et *Le Figaro* – comme on pouvait s'y attendre – titre en première page le 1er juin 2001 : « police de proximité : le rapport vérité », un sous-titre enfonce le clou : « Une étude officielle menée dans les grandes villes juge sévèrement la nouvelle organisation de la police », et en page 8, le rapport de l'IGPN devient « le rapport qui accuse » ! Quand on sait la prudence dont usent d'ordinaire les auteurs de tels rapports, dont les premiers destinataires sont leurs chefs hiérarchiques, le doute n'est pas permis : le rapport en question n'accuse pas, il fait part de quelques interrogations et inquiétudes. Mais grâce à la singulière politique de communication du ministère de l'Intérieur, la presse écrite, abondamment relayée par radios et télévisions, a pu ainsi donner le sentiment que, de l'aveu même de ses responsables, la mise en œuvre de la police de proximité était fort mal engagée.

L'anecdote n'est pas anodine. Bien au contraire, elle concentre et résume les deux difficultés majeures auxquelles se heurte la mise en œuvre par le ministère de l'Intérieur du projet de réforme dit « police de proximité ». La première réside dans le caractère d'injonction paradoxale que revêt le projet lui-même, elle n'est pas propre au ministère de l'Intérieur. Par contre la seconde y est sans doute plus marquée que dans d'autres administrations : pour des raisons tenant à sa composition professionnelle et à la spécificité de son expertise, la haute administration du ministère ne dispose pas des compétences managériales requises pour piloter une réforme de cette ampleur.

Une injonction paradoxale

Dans ses principes, la police de proximité est à l'exact opposé de la logique d'action mise en œuvre par la police depuis son étatisation en 1941. Depuis

Les Annales de la recherche urbaine n° 90, 0180-930-IX-01/90/p. 156-164 © METL.

plus de vingt ans maintenant, la montée quasi continue de la petite et moyenne délinquance, des incivilités, et plus récemment des violences urbaines, a déstabilisé une police de sécurité publique que la rupture de tout lien organique avec le local avait conduit à se concentrer sur les priorités préfectorales et étatiques. Au rebours de cette orientation demi-séculaire, le projet de police de proximité, tel qu'il est développé dans le document de référence¹, déploie une nouvelle doctrine visant à réinvestir le territoire local et à assurer une réelle insertion des services dans le tissu urbain de façon à permettre d'anticiper, de prévenir l'événement et donc de fournir des réponses adaptées aux attentes de la population. Il est prévu, pour ce faire, de déployer une couverture territoriale fine, permettant à des unités déconcentrées et polyvalentes de développer un partenariat actif et une implication réelle dans la vie de la cité. Responsabiliser au regard de la qualité du service rendu à la population, mettre en œuvre dans ce cadre de nouveaux modes de travail tels que la gestion par objectifs et la résolution de problèmes, s'obliger à une évaluation continue, et à une « information régulière », les déclarations d'intention dessinent un projet cohérent et pertinent orienté par la volonté de retrouver les voies et moyens d'un ordre public local, tel que le définit de longue date le code communal : sécurité, tranquillité, salubrité. L'ampleur du chantier est considérable.

Révolution culturelle, tant la profession policière et l'administration du ministère de l'Intérieur avaient constitué le local, et ses élus, comme le lieu du patronage et de la corruption, et érigé (contre toute vérité historique²) le système des polices municipales de la IIIe République en emblème de l'archaïsme et de l'inefficacité. Redécouvrir que la sécurité publique, le sentiment de sécurité des citoyens, s'ancrent dans une adaptation des prestations locales du service public à la demande sociale locale et à ses particularités, apprendre à partager la responsabilité avec d'autres, et retrouver l'exigence du *compte rendu* aux premiers concernés, n'étaient pas – entre autres – des éléments significatifs de la formation et de la culture professionnelle policière et préfectorale. Mais dans l'esprit de ceux qui, au sommet du ministère, énoncent l'exigence d'une « révolution culturelle »³, celle-ci concernerait d'abord – si ce n'est exclusivement – les subordonnés, le futur « policier de proximité » sur le terrain, les grands bataillons des sans grades, et leur hiérarchie immédiate. C'est à ceux-ci qu'il reviendrait d'adhérer à la nouvelle doctrine, d'apprendre à mettre en œuvre les nouveaux métiers, etc., les sommets du ministère, porteurs ou vecteurs de la réforme, ayant par hypothèse déjà intériorisé cette nouvelle posture.

Le sociologue est par fonction, si ce n'est par nature, mauvais esprit. Il observe que la crédibilité, auprès des intéressés, d'une réforme initiée et promue par les som-

mes de l'administration réside dans sa cohérence, sous le double critère de l'adéquation des discours aux pratiques, et des moyens aux fins. C'est à cette aune qu'une profession saturée depuis vingt ans de réformes, projets de réformes, réformes annoncées, réformes annulées, réformes avortées, juge si ce qu'on lui annonce à nouveau comme « réforme sans précédent depuis cinquante ans »⁴ a chance de se mettre en œuvre réellement, ou ne correspond qu'au désir du ministre du moment de laisser son nom dans la place. Ce test de la cohérence est d'autant plus critique que les exécutants ne peuvent manquer de constater que le discours qui leur est adressé aujourd'hui est l'exact opposé de celui qui tenait lieu jusqu'alors de vulgate pour une police d'État centralisée, uniformisée, déterritorialisée. Ce qui va alors servir de test de la crédibilité de la réforme, pour la base, est le constat que les sommets du ministère et de l'administration policière ont bien, pour leur part, procédé à la « révolution culturelle » requise, et en témoignent dans leur action.

Ceci s'éprouve de façon simple : dans quelle mesure l'ensemble des traits caractéristiques de l'administration, de l'organisation et de la gestion policières forgés pour une police centralisée d'ordre public étatique sont-ils, ou non, remodelés et réformés pour s'adapter de façon cohérente à la nouvelle police de proximité ?

Proximité, ou médiation par des adjoints de sécurité ?

La notion de proximité, sauf à ne désigner que la contiguïté, implique interconnaissance, adaptation, permanence. « Connaître son territoire et être bien connu de ses habitants »⁵ suppose un minimum de stabilité dans l'affectation. Pour des raisons techniques propres au recrutement et à l'affectation nationale des recrues, le turn-over annuel des gardiens de la paix dans les unités de police urbaine de la région parisienne est de l'ordre de 30 %. En d'autres termes, les neuf dixièmes des effectifs sont remplacés tous les trois ans. On ne peut sérieusement prétendre faire de la police de proximité avec des personnels entièrement étrangers à la cité, refusant d'y vivre et pressés de la

1. Ministère de l'Intérieur, (2000), *Guide pratique de la police de proximité*, Paris, La Documentation française.

2. M. Vogel, (1993), *Les polices des villes entre national et local*, thèse de sciences politiques, Université de Grenoble II.

3. Par exemple J.-P. Chevènement, *Discours de clôture des Assises nationales de la police de proximité*, La Villette, 30 mars 2000, éditions Sirp, p. 77, col. 2, et Daniel Vaillant, ministre de l'Intérieur, *Le Monde* du 31.10.2000.

4. J.-P. Chevènement, id. p. 7, col.1. Pour mémoire, et les policiers en ont, un de ses prédécesseurs, Ph. Marchand, tenait en 1991 le même propos s'agissant de la « départementalisation » de la Police nationale, annulée d'un trait de plume, en 1993, par Ch. Pasqua.

5. J.-P. Chevènement, *op. cit.* p. 6, col.2.

quitter. Il ne peut y avoir de police de proximité crédible que si la permanence des affectations est restaurée, et ceci requiert une territorialisation (régionale ou départementale) des recrutements et des carrières. Pour des raisons obscures – où la crainte d’engager une négociation difficile avec les syndicats joue sans doute un grand rôle – le ministère se refuse à toute initiative dans cette voie. Il énonce ainsi que les moyens humains de la réforme de la police de proximité continueront à faire défaut.

De même, le retour au terrain, la permanence dans l’espace public, la disponibilité vis-à-vis de la population, la prévention des incivilités, le suivi des plaintes, l’information des victimes, etc., tous les éléments d’une vraie police de proximité sont coûteux en effectifs, et d’autant plus que la sectorisation oblige à prendre en compte toutes les portions du territoire urbain jusqu’alors délaissées. À défaut d’une augmentation de l’effectif policier total, déjà imposant, la réforme impliquait des redéploiements fonctionnels et géographiques⁶. La tentative de redéploiement géographique engagée en 1998 a sombré devant l’hostilité des élus locaux. La question des redéploiements fonctionnels, entre directions d’emploi de la Police nationale, semble également devoir rester tabou. Or la police de 2001 a hérité des effectifs du service des CRS fixés dans les années cinquante et soixante, période marquée par une faible délinquance locale mais de très gros problèmes d’ordre public. Aujourd’hui, ce sont bien plus les « violences urbaines », localisées, récurrentes, qui posent question en matière d’ordre public, mobilisant des effectifs départementaux et locaux importants. Pour autant, la DGPN maintient le corps des CRS à son étiaje, et plus encore, mettant en avant une « fidélisation » territoriale des unités mobiles qui contredit toutes leurs normes d’emploi, dément tout à la fois et la priorité supposée accordée à la police de proximité et la logique professionnelle des unités spécialisées. Le défaut d’effectifs disponibles pour occuper effectivement le terrain est pallié par le recours aux AdS (emplois-jeunes affectés à la Police nationale au titre d’adjoints de sécurité). Le message qui est alors transmis aux titulaires est que la tâche de police de proximité, qu’on leur décrit par ailleurs comme nouvelle priorité de la Police nationale, peut être massivement affectée à du personnel supplétoire, recruté sans concours et hâtivement formé.

Une efficacité contredite par son mode d’évaluation

Dans ces deux exemples, c’est la ressource humaine qui est en question. On peut concevoir que son redéploiement exige du temps et une démarche progressive. Il est des aménagements beaucoup plus techniques, qui ne mettent apparemment en cause aucun intérêt

sensible, et qui sont néanmoins, de la même façon, indéfiniment différés. Exemple particulièrement illustratif, celui de la statistique de la délinquance. Par suite d’une fausse manœuvre, involontaire, et reconnue postérieurement comme telle par le ministre de l’époque (R. Marcellin), un état statistique relatant certaines activités des services de police et de gendarmerie est devenu, depuis 1971, le chiffrage (supposé) des



La proximité a besoin de technologies adaptées.

« crimes et délits constatés en France en... », et bénéficie, sous cette appellation, d’une très ample publicité. On veut ainsi y voir tout à la fois une mesure de LA délinquance en France dans la période considérée, en additionnant sans autre forme de procès vols à l’étalage, homicides crapuleux, petites escroqueries, grande criminalité multinationale, crimes attestés et plaintes invérifiables, et dans le même mouvement l’indicateur privilégié de l’efficacité de la police, de la justice, et du pouvoir en place à l’égard de cette délinquance. Ces deux interprétations sont également insoutenables⁷, elles n’ont pas moins des effets pratiques considérables.

6. Le redéploiement géographique concerne la répartition des responsabilités entre Police et Gendarmerie nationales. En principe, la police se déploie dans l’espace urbain et la gendarmerie dans les campagnes, le seuil d’urbanisation fixé par la loi d’étatisation de 1941 était de 10 000 habitants agglomérés. Il a été porté depuis à 20 000. Mais la carte des implantations respectives n’a pas suivi l’évolution démographique. La police est ainsi restée présente dans nombre de villes dont la population a décliné bien en-dessous du seuil fixé, tandis que la gendarmerie est restée en fonction dans des banlieues dont la population décuplait. Divers rapports ont régulièrement signalé cette anomalie, qui intéresse aujourd’hui près d’une centaine d’implantations policières, et devient donc de plus en plus difficile à corriger. L’enjeu est important, si l’on sait que toute implantation Police nationale nécessite un effectif minimal de 27 fonctionnaires pour assurer la permanence du service 24 heures sur 24. Le transfert de ces sites dépeuplés à la gendarmerie permettrait à la police de redéployer dans les quartiers difficiles, où ils font cruellement défaut, quelques 3 000 fonctionnaires.

7. Pour une présentation détaillée de cette question voir Ph. Robert et al., (1994), *Les comptes du crime, les délinquances en France et leurs mesures*, Paris, L’Harmattan.

Au regard de la mise en œuvre d'une authentique police de proximité, notamment, le maintien de ce système de comptage est ravageur : une police plus présente, plus active et plus accueillante a en effet toutes chances



L'adjoint de sécurité est proche du terrain.

d'abord de constater par elle-même plus de faits délinquants, qui par hypothèse lui auraient antérieurement échappés, et ensuite de recueillir plus de plaintes de la part d'un public qui – mis en confiance – retrouve le chemin du commissariat. Sous ces deux effets, la première conséquence de la réussite pratique de la réforme se manifeste sous la forme d'une augmentation de la délinquance enregistrée. Ce résultat est politiquement, pour le pouvoir en place, et professionnellement, pour les policiers, insoutenable. Il était donc conséquent, et dûment suggéré de toutes parts, de profiter du lancement de la réforme pour procéder à un remaniement d'ensemble des outils de compte, d'enregistrement et de mesure de l'activité des services de police. La mise en œuvre des CLS (contrats locaux de sécurité) depuis 1997 pouvait être, par le biais des diagnostics locaux de sécurité qui doivent les initier et en accompagner le déroulement, une occasion privilégiée de mettre en œuvre, de façon consensuelle, des dispositifs alternatifs, déconcentrés, et infiniment plus significatifs. Force est de constater que, de 1997 à 2001, rien n'a été entrepris dans ce sens. En conséquence, et comme il était prévu et prévisible, l'augmentation de la délinquance enregistrée par cet appareil de mesure en 2000 (+ 5,72 %) a été immédiatement porté au débit du gouvernement et présenté par ses opposants comme un signe de l'échec de la réforme en cours.

Une analyse plus fine de la mise en œuvre locale de la réforme, rendue difficile par le secret entourant les évaluations effectuées sur le terrain, permettrait sans

doute de décliner plus précisément les conditions locales⁸ de cohérence du projet. Ce qu'on en sait permet de penser que les incohérences relevées au niveau global s'y manifestent concrètement de telle façon qu'il n'y a pas, à l'heure actuelle, et au moment où le ministère entend généraliser la réforme à l'ensemble du territoire, de sites dans lesquels les observateurs avertis puissent attester que la réforme, telle qu'elle est déployée depuis le début de 1999, soit mise en œuvre dans son entier de façon significative et transposable. On a, dans les meilleurs cas, des situations « encourageantes » dues au militantisme particulier d'un responsable local averti qui profite de l'opportunité pour réaliser son propre projet. Et c'est bien là, dans le défaut d'une dynamique d'ensemble impulsée par le sommet que s'observe le second ordre de difficultés dont témoigne la réforme.

Communication et suivi laissent à désirer

L'anecdote introductive sur la politique de « communication » du ministère de l'Intérieur est révélatrice. Les policiers sont prompts au soupçon, et parmi les partisans de la réforme, certains veulent voir, dans cette conjonction du secret compulsif et de la fuite journalistique, l'effet d'une volonté maligne, un sabotage discret mis en œuvre par les adversaires du gouvernement actuel. L'hypothèse n'est pas invraisemblable, mais elle n'est pas nécessaire. Il peut y avoir malveillance, mais il y a d'abord défaillance de la politique de communication de la police nationale, et d'abord par défaut de professionnalisme dans le champ de la communication, où les professions spécifiques du ministère (policiers, corps préfectoral) ne disposent pas d'expertise propre. Cette incompétence est double, elle est d'abord méconnaissance ou déni : les responsables ne reconnaissent pas l'existence d'un savoir (techniques, méthodes, procédés) propre à ce domaine d'action, et en conséquence ne soupçonnent pas qu'ils en sont démunis⁹. Le premier effet de cette ignorance revendiquée est de méconnaître l'axiome fondateur de toute politique de communication : la nécessité d'une

8. Et notamment les conditions de cohérence de l'action locale des différents segments du service policier : police judiciaire, police de la circulation, service général, sections et compagnies d'intervention, brigades anti-criminalité, etc. d'une part, et de cohérence entre police de jour et police de nuit d'autre part.

9. Une illustration usuelle de cette carence est la façon dont les responsables de la Police nationale s'accommodent de la disposition des « plateaux » des émissions de débat auxquelles la police est conviée. On y voit d'ordinaire, face à des groupes de jeunes étonnants de cohésion, de pugnacité et de maîtrise dans l'usage du micro, un « paquet » de « policiers », syndicalistes, porte-parole du ministère et hommes de terrain indistinctement mêlés, et présentant – inévitablement – le spectacle de leurs discordances. Pour arriver à ce résultat, il faut d'ordinaire de longues négociations entre le producteur de l'émission et le ministère...

congruence entre le message et le médium. Le ministère déploie donc constamment des dispositifs dont la forme contredit le contenu¹⁰. Faute de se poser la question de la démarche de communication externe requise pour accompagner le déploiement de la police de proximité, le ministère recourt à ses réflexes habituels de secret, produit ainsi inévitablement une contre-information ravageuse, et faute d'en tirer les leçons, en rajoute dans l'opacité et la dénégation.

Le contre-exemple de la communauté urbaine de Montréal

Lorsque les responsables du Service de police de la communauté urbaine de Montréal (SPCUM) entreprennent, au milieu des années quatre-vingt-dix, de mettre en œuvre, sous le nom de « police de quartier » une réforme d'ensemble du service, une des mesures préalables prises – en même temps qu'est développé le projet lui-même – est d'envoyer un des hauts responsables du service en stage pendant huit mois dans une grande organisation, la Banque nationale du Canada, alors engagée dans une réforme interne de grande ampleur : « l'objectif premier était de recueillir toute information et d'observer toute situation relative aux processus de gestion du changement afin d'être mieux préparé et d'être en mesure d'ajuster nos attitudes et nos actions dans le cours des changements à venir »¹¹. Ce stagiaire est devenu par la suite le directeur du service et mène actuellement à bonne fin la réforme initiée en 1995. Au passage il s'est convaincu que le management d'une réforme organisationnelle de cette ampleur requérait quelques compétences spécialisées, dont le haut fonctionnaire standard (énarque ou non) n'est pas spontanément détenteur, et qu'il convient donc de les emprunter à leurs détenteurs externes.

Le cas de la réforme de la police de proximité sous l'autorité de J.-P. Chevènement est l'exemple contre-exemple de cette démarche : aucun de ses responsables, à commencer par le premier, n'a jamais feint de croire que la méthode à mettre en œuvre pouvait faire l'objet d'interrogation, d'étude, d'une élaboration spécifique inspirée par des expériences significatives menées ailleurs, et par quelques connaissances élémentaires en sociologie des organisations. En conséquence la réforme a été, et continue d'être gérée selon les modes d'action traditionnels du ministère de l'Intérieur, sans doute efficaces pour la gestion de l'urgence et l'encadrement des directions départementales des services de l'État – domaines de compétence du ministère – mais rigoureusement inadéquats pour impulser une dynamique de changement. Ceci peut s'illustrer aussi bien dans les organes de pilotage au sommet que dans les outils de diffusion de la réforme.

Exposant aux commissaires de police belges les « leçons à tirer de notre expérience », le chef du SPCUM

retient en premier point « tout d'abord, la nécessité de mettre en place une structure responsable de tous les aspects de la gestion du changement : conception, développement, implantation et suivi »¹². À défaut d'une structure *ad hoc* permanente, la cellule responsable de la mise en œuvre de la police de proximité à la DGPN rassemble nécessairement les trois titulaires des directions immédiatement concernées : Direction générale, Direction de l'administration (DAPN) et Direction centrale de la sécurité publique (DCSP). L'unité et la continuité de commandement étant des principes simples et universels, on peut penser que cette triade, soigneusement sélectionnée par le ministre, est à pied d'œuvre depuis le colloque de Villepinte qui, en octobre 1997, donnait le signal de départ de la réforme. Il n'en est rien : depuis cette date la DGPN a connu trois titulaires différents, la DAPN trois également, et la DCSP quatre, de telle sorte qu'en l'espace de quatre ans, il est douteux que cette triade fonctionnelle, constamment remaniée, ait connu une composition stabilisée pendant plus de quelques mois. C'est peut-être beaucoup prêter à l'aura personnelle du ministre, et à la lettre formelle du projet, que de les croire susceptibles de compenser par leur seule excellence une telle mobilité. Ajoutons que cette noria de responsables éphémères interdit en outre d'assigner à quiconque une responsabilité effective dans les résultats observables aujourd'hui.

Deuxième leçon retenue par le directeur de la police de Montréal : « l'importance de tenir des consultations et de procéder à des analyses de la situation à toutes les étapes du processus de changement »¹³, étant entendu que ces consultations doivent être « internes et externes » et que la « diffusion régulière de rapports d'étape permet aussi de donner, *tant aux employés qu'aux citoyens et aux différents partenaires*, des points de repère montrant les aspects sur lesquels on progresse et ceux sur lesquels on stagne ». Façon de dire que les modalités de conduite de la réforme doivent être en phase avec le contenu de celle-ci : s'il s'agit localement de mieux adapter l'offre de service à la demande de la population, de nouer des partenariats étendus, d'informer et de rendre compte de façon à être à son tour

10. S'y ajoute souvent, dans la mise en œuvre pratique, une arrogance signalée par nombre d'observateurs de la haute fonction publique française et dont le quantum est sensiblement proportionnel à l'incompétence témoignée. Ce qui s'explique a contrario : dans le champ des activités professionnelles, la détention de compétences éprouvées dispense ordinairement de rechercher ailleurs les signes de son autorité.

11. M. Sarrazin, *L'implantation de la Police de quartier à la Communauté urbaine de Montréal*, Notes pour une allocution, Fédération des Commissaires de police de Belgique, Bruxelles, 22 octobre 1999, p. 21. Sur la réforme de la police de Montréal, on pourra consulter D. Monjardet : « La police de quartier à Montréal, un exemple de gestion du changement policier », *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, n° 39, 1er trim. 2000, 149-172.

12. M. Sarrazin, *op. cit.* p. 44.

13. *Id.* p. 45 et 46, souligné par nous.

informé et soutenu, bref, s'il s'agit de renouer tous les liens possibles entre police, autres services publics et population, c'est d'abord question de disposition : information, écoute, attention, disponibilité, accueil, dialogue, conseil. Et c'est dans la constance et l'authenticité de cette attitude que peut se fonder et s'enraciner l'autorité du policier sur le terrain, sa ressource majeure pour assurer la sécurité publique. Cette attitude, et l'ensemble des outils qui peuvent la nourrir et la soutenir localement, dans l'activité quotidienne du service, impliquent responsabilisation, décentralisation, information, polyvalence, etc. toutes dimensions pertinemment soulignées dans la doctrine de police de proximité. Promouvoir et diffuser cette disposition, et les compétences qu'elle implique, c'est faire appel à l'autonomie, à la responsabilité, au professionnalisme.

Les modalités retenues pour l'affichage, la publicité et le suivi de la réforme sont exactement opposées : grands messes parisiennes (puis provinciales) saturées de discours officiels, où tout est programmé, répété et minuté de façon à exclure tout imprévu, tout questionnement, toute interrogation ; matériel d'information qui tient de la propagande et du slogan bien plus qu'il ne répond aux questions ou inquiétudes des personnels ; évaluations purement internes, précipitées, non contradictoires et dont les rapports, pourtant écrits d'une encre infiniment prudente, sont soigneusement tenus secrets dès lors qu'ils pointent telle ou telle difficulté. Les modalités de conduite et de suivi de la réforme reproduisent les propriétés les plus contestables de la bureaucratie à la française, et véhiculent ainsi un message explicitement opposé aux contenus qu'elles sont censées promouvoir. Tout se passe comme si l'administration du ministère de l'Intérieur, ministre en tête, s'était fixé comme objectif de démontrer que, quoiqu'en disent les Crozier et autres observateurs impertinents, la police se réforme bien « par décret ». Et puisqu'une CRS en action se pilote efficacement au sifflet, il n'y a pas de raison de ne pouvoir en faire autant avec les 61 429 policiers de la Sécurité publique.

Le SPCUM compte 4 157 policiers, quelque 650 employés non policiers, et exerce ses responsabilités dans les 29 municipalités qui forment, sur l'île de Montréal, une Communauté urbaine (CUM) regroupant quelques 1,8 million d'habitants¹⁴. Au regard de la Police nationale et de ses 467 circonscriptions de sécurité publique, il s'agit donc d'une petite structure, qui était déjà amplement décentralisée et dont le personnel (fonctionnaires municipaux) est stable. Sur ces trois critères on peut supposer que la mise en œuvre d'une nouvelle « police de quartier » y est incomparablement plus simple que l'implantation d'une police de proximité en France. Le projet a germé en 1994, il a été élaboré tout au long de l'année 1995, présenté et validé par le Conseil de la CUM en novembre 1995. Dans son allocution d'octobre 1999, le directeur actuel

programme son achèvement en 2003, à l'issue de son mandat de directeur. En janvier 2001, le calendrier alors défini se déroulait normalement. Sauf imprévu, donc, la mise en œuvre de la réforme se sera déployée sur l'espace de neuf années. Il est juste d'ajouter que de l'avis général, la précipitation excessive avec laquelle le projet a été mené par le précédent directeur entre 1995 et 1998 a conduit à perdre une ou deux années pour rattraper les étapes escamotées. On peut donc supposer qu'une conduite plus sage de la réforme eut permis de la mettre en œuvre en l'espace de sept ou huit années.

Une généralisation précipitée par le calendrier électoral

Ces chiffres sont à mettre en regard du calendrier affiché par J.-P. Chevènement : après l'« expérimentation » mise en œuvre en 1999 dans cinq puis soixante-deux sites, la « généralisation » est prévue « en trois vagues successives équilibrées en 2000, 2001, et au premier semestre 2002 »¹⁵. Le ministre prévoyait donc d'en avoir terminé avec l'implantation de la police de proximité dans toute la France, en moins de trois ans. Le rapprochement avec le calendrier montréalais est suggestif. Pour procéder en trois années, pour l'ensemble de l'hexagone, et dans près de cinq cents villes à une réforme plus profonde et plus radicale que celle que les autorités policières de la seule agglomération montréalaise mettent neuf ans à implanter, il faut quelque peu brûler les étapes. L'observation de la phase expérimentale de la réforme illustre cette précipitation. Parce qu'elle contrastait fortement avec les doctrines, pratiques et routines antérieures, la nouvelle doctrine d'emploi devait être mise à l'épreuve sur un petit nombre de sites expérimentaux, nul n'en doutait. Le nombre de sites proposé et initialement retenu avait été déterminé en fonction des capacités réelles de suivi de l'expérience par la DCSP : il ne servait à rien de multiplier des expériences sans pouvoir les observer, et les moyens disponibles étaient (et sont encore) extrêmement limités. En l'espèce, la ressource mobilisable pour le suivi des sites expérimentaux était formée des « chargés de mission » de la DCSP, leur nombre, compétence, et charge de travail permettait de suivre efficacement cinq sites, et ce fut le nombre initialement retenu. La négociation du cahier des charges de l'expérience a fait l'objet, à l'automne 1998, de longues et âpres discussions entre la DGPN et la DCSP. L'enjeu était de délimiter les bornes de l'expérience, c'est-à-dire les degrés de liberté dont disposeraient leurs pilotes au regard des dispositifs réglementaires existants en matière d'orga-

14. Une loi provinciale, votée en 2000, prévoit la fusion prochaine de l'ensemble des municipalités de l'île dans une entité urbaine unique.

15. *Op. cit.* p. 9.

nigramme interne du service, affectation des personnels, modulation des horaires de travail, respect ou révision des procédures, hiérarchie des missions, etc. En l'absence du ministre, empêché par un grave accident de santé, la DGPN faisait preuve, sur tous ces points, d'une très grande prudence et n'a consenti que difficilement à valider un cahier des charges ouvrant un champ d'expérience significatif. Les expériences n'ont pu de ce fait être arrêtées et initiées qu'au début 1999. Cette date est également celle du retour en activité du ministre, qui témoigne aussitôt de quelque impatience : la nouvelle doctrine d'emploi ne fait pas encore l'objet d'une rédaction extensive, les expériences démarrent seulement, et leur nombre est jugé insuffisant. À l'objection tenant à l'impossibilité d'en suivre efficacement un plus grand nombre, il opposera la possibilité de lancer des expériences « partielles » (sur un quartier seulement, ou pour une fraction du personnel, ou sur un choix de missions...) et celles-ci, laissées à l'initiative dûment stimulée des directeurs départementaux se compteront rapidement par dizaines (soixante-deux sites recensés en mars 2000). Leur signification réelle se mesure à l'aune du suivi et de l'évaluation dont elles ont réellement fait l'objet. Tous deux ont fait entièrement défaut.

Ainsi, lorsque le 30 mars 2000, aux Assises nationales de la police de proximité, le directeur général de la Police nationale énonce que « aujourd'hui, les expérimentations sont terminées »¹⁶, les premières d'entre elles, et les seules réellement significatives, n'ont que quelques mois d'existence ; « la mission d'évaluation [qui] a mis en exergue les principales conditions de la réussite »¹⁷, installée « dès octobre 99 », a élaboré ces recommandations au vu de réalisations au mieux embryonnaires, et sans que quiconque dispose de quelque recul pour apprécier leur stabilité. De la même façon, puisqu'il était impératif que la « doctrine » soit rédigée, validée et diffusée pour ces mêmes Assises (et que le texte en soit donc en pratique rédigé fin 1999), il était exclu qu'elle prenne sérieusement en compte les données de ces terrains. L'expérimentation initialement conçue devait fournir le socle solide de la réforme, permettre à la fois de préciser la doctrine, de la tester en conditions réelles, et de recenser l'ensemble des moyens, dispositifs, ressources, démarches à mettre en action pour en assurer le déploiement effectif dans un nombre conséquent de sites. En réalité, le calendrier de généralisation a été décidé de façon totalement autonome par rapport à ces expérimentations, dont le rôle, et les leçons, dans la conduite politique et administrative de la réforme, ont été tout à fait marginales. Il ne pouvait d'ailleurs pas en être autrement dès lors qu'il était signifié à tous les acteurs que la réforme étant politiquement décidée, il était exclu que les conclusions de quelque expérimentation puissent être négatives. Au ministère de l'Intérieur, une expérience ne

saurait échouer, et son principal maître d'œuvre doit pouvoir témoigner (avant même qu'on en ait quelque mesure) de « la satisfaction de nos concitoyens »¹⁸.

Le calendrier affiché par le ministère de l'Intérieur en mars 2000 et imperturbablement déroulé depuis n'est pas susceptible d'une évaluation rationnelle, il relève d'un volontarisme revendiqué au sommet et ne correspond en pratique sur le terrain qu'à des remaniements formels



À votre service, mes belles !

des organigrammes des services, à l'ouverture – ici et là – de postes de quartiers et guichets diurnes, et au déploiement spectaculaire des adjoints de sécurité sur la voie publique : derniers arrivés dans le grade le moins élevé, ils ne disposent que de peu de ressources pour s'opposer à cette instrumentation. Mais précisément, la distance infinie qui sépare la direction générale et les exécutants sur le terrain permet à celle-là de soutenir sans peine un discours sans rapport avec ce que vivent ceux-ci.

Pour le profane, dépourvu des savoir-faire à l'œuvre au ministère, une fois posé le principe que la nouvelle doctrine de la police de proximité, échafaudée progressivement pendant tout le cours des années quatre-vingt-dix, devait être expérimentée en grandeur réelle avant d'être généralisée, le protocole de réforme pouvait s'organiser de façon progressive autour de ces pôles expérimentaux. Pour autant que l'expérience ne mettait en œuvre que des ressources reproductibles et généralisables, et qu'elle faisait l'objet d'un suivi et d'une évaluation attentifs, les leçons pouvaient en être tirées en continu, et étendues au rythme et à la mesure des res-

16. *Op. cit.* p. 20.

17. *Id.*

18. DGPN, *op. cit.* p. 20.

sources cognitives dégagées par l'expérience elle-même. On pouvait par exemple projeter que les porteurs des premières expériences seraient convertis en formateurs et animateurs pour les extensions successives. Ce développement « en grappe » autour des pôles expérimentaux permettait une correction en temps réel des difficultés, un approfondissement continu de la démarche, le repérage, la formalisation et la diffusion des compétences et qualifications nouvelles requises. En contrepartie, il était difficile de présumer exactement du calendrier de montée en puissance, mince inconvénient si l'on considère que tous les exemples étrangers attestent que la précipitation initiale conduit finalement à accumuler des retards considérables. Mais ce dispositif, comme tout autre réellement attentif à la réalité et à l'effectivité sur le terrain de la réforme projetée, a le redoutable défaut de ne pas mettre en lumière un mécanisme de prise de décision limpide, pyramidal, et tout entier subordonné au sommet qui le couronne. Dans un monde qui se représente comme le grand paquebot dont le cours majestueux est tout entier commandé par les ordres du capitaine, trônant en grand uniforme au sommet de la dunette, et indiquant le cap et la vitesse à un équipage docile dont tous les échelons transmettent fidèlement les consignes de haut en bas jusqu'au dernier soutier, il n'y a pas de place pour la complexité, l'aléatoire, la résistance, l'inertie, l'incertitude, la négociation, le compromis, le retour d'expérience, l'erreur, le repentir, le tâtonnement, bref, pour le fonctionnement concret des organisations complexes. Le ministère dans son entier, ministre en tête, procède donc selon ses compétences éprouvées : production de papier, verrouillage de l'information¹⁹.

L'idée même que cette démarche, contradictoire en tous points avec le message qu'elle est supposée porter, décrédibilise celui-ci, est assez clairement perçue par les exécutants, et s'obscurcit progressivement en remontant l'échelle hiérarchique. A un niveau qui peut varier mais qui est toujours certain, le doute cède la place à un définitif déni de savoir.

Près du terrain, la base policière est ouverte à la réforme

Il reste que le projet de police de proximité correspond à quelques contraintes et nécessités sociales qui résistent obstinément au volontarisme régalién. Et ceci s'illustre parfaitement dans la continuité du diagnostic continûment porté pendant un quart de siècle, et continûment confirmé, depuis le rapport du « Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance » de 1977²⁰ jusqu'à l'exposé des motifs de la loi

Vaillant en cours de discussion en 2001. La police urbaine, responsable de la sécurité publique dans les villes, doit retrouver les ressources locales d'efficacité que la déconnexion du terrain local, à la suite de l'étatisation, de la mobilité des personnels, de la motorisation, etc. lui ont insensiblement fait perdre. Si elle ne les retrouve pas dans le cadre des services déconcentrés d'une administration d'État, nul ne doute que ce cadre sautera. Le concept même d'une police d'État capable de s'inscrire à part entière dans une relation de « proximité » avec son objet local est sans doute un défi pour l'appareil d'État. Il n'y a pas de raison de présumer ce défi impossible à relever, mais il n'est pas, par définition, soluble par les procédés traditionnels de l'administration centralisée. Il requiert de nouveaux apprentissages, quelque humilité devant la diversité et la complexité des situations concrètes, un rapport au temps moins abstrait, une prise au sérieux des techniques d'évaluation, bref, une autre posture dirigeante. Dans d'autres ministères, les contraintes des procédés techniques, de la concurrence des secteurs privés, ou de la coopération internationale, sont de puissants facteurs d'apprentissage, et permettent plus aisément aux corps spécialisés de la fonction publique de s'insérer dans des rapports de coopération, de négociation et d'échange, et de s'approprier des compétences organisationnelles. Les fonctions traditionnelles de l'Intérieur sont, en apparence, moins directement affectées par ces contraintes externes, et supportent donc plus aisément des formes d'administration obsolètes partout ailleurs. C'est précisément là où est le défi réel de la police de proximité : elle réclame bien en effet une révolution culturelle, mais toutes les informations et observations dont on dispose témoignent que la base policière y est beaucoup plus disposée que les sommets du ministère.

Pierre Demonque

19. Il faut noter une exception à ce réflexe d'auto-suffisance : la réforme requiert un effort important en matière d'information et de formation à la communication. L'administration a pris acte qu'elle ne disposait pas des ressources internes nécessaires pour assurer cette responsabilité essentielle, et en a confié la charge à un cabinet spécialisé extérieur. Ce judicieux aveu est trop rare pour n'être pas souligné, et la décision de faire appel à des compétences externes éprouvées est donc tout à fait pertinente. À partir de là s'ouvre une option quant à la nature de la prestation demandée : pallier le déficit observé en se substituant temporairement aux responsables en titre, ou entreprendre du même mouvement la mission requise et la formation de ces mêmes responsables, de telle sorte qu'en fin d'intervention ceux-ci soient désormais aptes à prendre en charge cette fonction. C'est la première formule qui est retenue : il ne sera pas dit que le ministère pourrait durablement apprendre de profanes extérieurs.

20. Ou *rapport Peyrefitte*, Documentation française, 1997.

Pierre Demonque, sociologue, est l'auteur de *Les policiers*, dans la collection *Repères*, aux éditions *La Découverte*. Il a mené des recherches de terrain sur le travail policier et la réforme des polices urbaines en France et au Canada.